

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan: Ministerie van Economische Zaken
De minister, de heer H. Kamp
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Bureau ICT-toetsing
Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk
2016-0000092243

Uw kenmerk

Datum 11 februari 2016
Betreft Definitief BIT-advies programma Zaakgericht Werken DICTU

Geachte heer Kamp,

In het najaar van 2015 heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) op eigen initiatief een toets uitgevoerd op het programma 'Zaakgericht Werken'[1]. Dit programma wordt aangestuurd door de Dienst ICT Uitvoering (DICTU), in opdracht van zijn directeur. DICTU is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken.

DICTU heeft de ambitie om zich te ontwikkelen van een beheerorganisatie naar de rijksbrede ICT-dienstverlener voor ondermeer de inspectiediensten. Eén van de initiatieven die past binnen deze ambitie, is het bieden van generieke diensten aan meerdere klanten (de zogenoemde één-op-veel dienstverlening). Voorbeeld daarvan is eén ondersteunende dienst voor zaakgericht werken (ZGW). DICTU ontwikkelt deze dienst en verwacht dat tien tot vijftien overheidsorganisaties, veelal in het domein van vergunningverlening, toezicht of inspectie, ervan gebruik gaan maken.

Voor de ontwikkeling van de ZGW-dienst heeft DICTU het programma Zaakgericht Werken ingericht. Het programma is formeel gestart op 01-01-2015[2] en bevindt zich op het moment van toetsen in de aanbestedingsfase. De openbare aanbesteding is gepubliceerd op 26-01-2015. Twee inspectiediensten zijn de beoogde eerste afnemers van de ZGW-dienst: Agentschap Telecom (AT) van het ministerie van Economische Zaken, en Inspectie Gezondheidszorg (IGZ) van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het BIT-team heeft de aangeleverde projectdocumentatie bestudeerd en gesproken met betrokkenen. De conclusie van onze toets is:

> *Het BIT vindt dat de plannen voor de realisatie van een ZGW-dienst voor tien tot vijftien overheidsorganisaties nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Wij hebben ons daarom gericht op het eerste project in het programma: de realisatie van een ZGW-dienst voor AT en IGZ. Het BIT verwacht dat problemen ontstaan met de realisatie van dit project. Wij adviseren DICTU duidelijke afspraken te maken over financiering, leveringsvoorwaarden en inhoud van de ZGW-dienst voor AT en IGZ, voordat onomkeerbare stappen worden gezet.*

Hieronder lichten wij onze analyse en adviezen toe.

---

[1] Bij zaakgericht werken staat een 'zaak' centraal, bijvoorbeeld een vraag of een verzoek tot controle. Alle voor de zaak relevante documenten worden digitaal opgeslagen en gekoppeld.
[2] Programmagegevens Rijks ICT-Dashboard: https://www.rijksictdashboard.nl/projecten/299154

GEBREK AAN AFSPRAKEN ZGW-DIENST VOOR AT EN IGZ LEVERT PROBLEMEN OP

Het programma Zaakgericht Werken is gebaseerd op het idee dat het aanbieden van een generieke dienst voor meerdere partijen goedkoper is dan individuele diensten voor afzonderlijke partijen. Dit idee en de aanpak om dit te realiseren, zijn nog onvoldoende uitgewerkt door het programma. Er zijn ook nog geen concrete toezeggingen voor het afnemen van de ZGW-dienst door overheidsorganisaties buiten AT en IGZ. Daarom hebben wij ons gericht op het eerste project van het programma: het ontwikkelen van een ZGW-dienst voor AT en IGZ.

Wij verwachten dat problemen ontstaan door het ontbreken van duidelijke afspraken over de afname, financiering en inhoud van de ZGW-dienst.

A. Gebrek aan duidelijke afspraken over afname en financiering

Bij de start van het project zijn geen duidelijke afspraken vastgelegd over de afname en financiering van de ZGW-dienst. Het aanbestedingstraject is, zonder deze noodzakelijke afspraken, gestart vanuit de intentie om een ZGW-dienst te ontwikkelen voor tien tot vijftien overheidsorganisaties (3000 tot 5000 gebruikers). AT en (in mindere mate) IGZ verwachten dat de prijs voor gebruik van de ZGW-dienst is gebaseerd op een verwacht aantal van 3000 gebruikers. DICTU daarentegen stelt dat de kosten worden verrekend op basis van het werkelijke aantal gebruikers van AT en IGZ, namelijk 1000. Het verschil gaat leiden tot een hogere prijs voor de twee deelnemende inspectiediensten. AT en IGZ voelen zich daarnaast niet verplicht tot afname van de ZGW-dienst, terwijl DICTU vindt dat deelname aan de aanbesteding een verplichte afname als gevolg heeft. Het risico bestaat dat de kosten van de ZGW-dienst niet volledig gedekt worden. Het is onduidelijk wie dit risico gaat dragen.

B. Gebrek aan duidelijke afspraken over de inhoud van de ZGW-dienst

Na het kiezen van een leverancier moet het softwarepakket worden neergezet als ZGW-dienst. DICTU gaat gezamenlijk met de leverancier de ZGW-dienst beheren, AT en IGZ maken gebruik van het gedeelte waarvoor de leverancier en DICTU verantwoordelijk zijn. Daar bovenop komt een specifieke inrichting waar AT en IGZ zelf verantwoordelijk voor zijn.

AT en IGZ geven aan dat ze sinds de start van het project geen duidelijkheid hebben gekregen over de opbouw en inhoud van de ZGW-dienst. Zij willen van DICTU weten wat de standaard en optionele onderdelen van de dienstverlening zijn en welke zij zelf moeten regelen. DICTU verwijst hiervoor naar een kostprijsmodel dat is opgebouwd aan de hand van een aantal variabele onderdelen. De invulling en prijsstelling van deze onderdelen laat DICTU grotendeels afhangen van de leverancierskeuze. Voor AT en IGZ geeft dit momenteel niet de gewenste duidelijkheid. Als hier voorafgaand aan de realisatie geen afspraken over worden gemaakt, verwachten wij dat problemen gaan ontstaan over de inhoud en opbouw van de ZGW-dienst tijdens de implementatie- en het beheerfase.

ADVIES: MAAK HET PROJECT VOOR AT EN IGZ SUCCESVOL, LOS VAN EEN VERVOLG

Laat de realisatie van een ZGW-dienst voor AT en IGZ niet afhangen van het gehele programma Zaakgericht Werken. Zorg ervoor dat het project voor AT en IGZ succesvol wordt, ook wanneer geen andere overheidsorganisaties de dienst afnemen.

Zet geen onomkeerbare stappen voordat duidelijke afspraken zijn vastgelegd tussen de drie partijen over zowel financiering, leveringsvoorwaarden als inhoud.

1. Maak duidelijke afspraken over financiering en leveringsvoorwaarden
Ga na of er een zakelijke rechtvaardiging is voor een ZGW-dienst uitsluitend voor AT en IGZ. Als deze er is, dan adviseren wij het volgende:

a. Knip het project wat betreft de financiering los van het programma. Zorg voor financiële dekking door betrokken partijen.
b. Maak duidelijke afspraken over de prijs en de leveringsvoorwaarden. Baseer de dienstenprijs op het werkelijk aantal gebruikers van AT en IGZ.
c. Bepaal gezamenlijk of en onder welke voorwaarden AT en/of IGZ op termijn kunnen afzien van de dienstverlening.

2. Maak duidelijke afspraken over de inhoud van de ZGW-dienst
Spreek af welke onderdelen voor de ontwikkeling en het beheer van de ZGW-dienst worden ingevuld door de leverancier, DICTU, AT en IGZ.

a. Bepaal welke constructie wenselijk is vanuit de optiek van DICTU, AT en IGZ. Advies van de leverancier is hierbij waardevol, maar denk voldoende kritisch mee en bied tegengewicht waar nodig. Maak DICTU niet volledig afhankelijk van de leverancier bij het construeren van de ZGW-dienst.
b. Maak in de opbouw van de ZGW-dienst een onderscheid tussen standaard en optionele onderdelen van de dienstverlening.

Tot slot
Mocht de dienstverlening voor AT en IGZ op termijn succesvol blijken, dan kan DICTU eventueel andere overheidsorganisaties aansluiten. Inventariseer dan de potentiële afnemers en ga na of de standaard dienstverlening past op de betreffende klantsituatie. Gebruik ook de ervaringen die in het project voor AT en IGZ zijn opgedaan om een gedegen onderbouwd programmaplan op te stellen, inclusief zakelijke rechtvaardiging en afspraken over de (voor-)financiering van de aansluiting van nieuwe overheidsorganisaties.

Met de meeste hoogachting,
Namens het Bureau ICT-toetsing,

(w.g)

Hans Wanders,
CIO Rijk